



Programa
Cátedras Brasil

Caderno 117

Sumário Executivo

**Novo marco regulatório para o saneamento básico:
estratégias para definição, capacitação e acompanhamento
das normas de referência emitidas pela Agência Nacional
de Águas e Saneamento Básico – ANA**

Autor

Carlos Roberto de Oliveira

Coleção: *Regulação*



Sumário Executivo

Sumário Executivo

As diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei Federal nº 11.445/2007) foram alteradas significativamente pela Lei Federal nº 14.026/2020, chamada de “novo marco regulatório para o saneamento”. O propósito especial dessa mudança legislativa foi enfrentar os problemas estruturantes dos serviços públicos de saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem), que apresentam persistentes e conhecidas ineficiências, tais como: baixos índices de tratamento de esgoto, prestação local e fragmentada que não prestigia o ganho de escala operacional, insuficientes investimentos para a universalização dos serviços e ausência de padrão normativo para a regulação.

Dentre as inúmeras mudanças trazidas com a lei, temos a delegação à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA das prerrogativas para emissão de diretrizes nacionais para uniformização da regulação dos serviços públicos de saneamento – denominadas de normas de referência.

A pesquisa optou por explorar o tema das normas de referência, estruturando o trabalho em quatro capítulos: o primeiro trata dos aspectos teóricos do saneamento básico e a sua regulação, o segundo aborda critérios para a definição das normas de referência, o terceiro capítulo destaca estratégias para a capacitação das agências

reguladoras infranacionais e da sociedade civil e o quarto contextualiza e desenvolve sugestões para o acompanhamento do cumprimento das normas de referência.

No primeiro capítulo, são apresentadas ponderações conceituais sobre o saneamento básico e a regulação, com destaque para a independência decisória, autonomia administrativa e financeira dos reguladores, requisitos que são essenciais para sua atuação técnica. Na sequência, temos a apresentação do conceito de poder normativo e o novo cenário que se desenha para a regulação infranacional após a edição da Lei Federal nº 14.026/2020.

O capítulo explora a posição central da ANA na construção das diretrizes nacionais e apresenta sua principal particularidade, a condição de recomendações (*soft law*), sem que haja sanção pelo seu descumprimento. Em que pese essa característica própria das ações de indução de políticas públicas (teoria do *spending power*), esperamos uma grande adesão à uniformidade regulatória. Ao final, destacamos a pertinência da política setorial e lançamos perspectivas acerca dos cenários desejáveis diante dos anseios da sociedade para esse novo modelo regulatório do saneamento básico.

O segundo capítulo traz elementos para o debate específico acerca dos critérios jurídicos e limites regulamentares das normas de referência. São detalhados os tópicos e prazos da Agenda Regulatória emitida pela ANA, bem como as contribuições técnicas e jurídicas que foram apresentadas pela Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR.

O estudo dá ênfase nas expectativas acerca da racionalidade temática para a adequada construção das diretrizes nacionais, com especial apreço para o detalhamento do processo participativo na construção dessas normas. Sugestões para os limites regulamentares (não-invasão de competências das agências reguladoras infranacionais) foram apresentadas e seus impactos mensurados.

Outro ponto caro ao debate e enfatizado no estudo diz respeito ao ritmo de produção das normas, que devem ser factíveis ao cumprimento por parte dos reguladores infranacionais. Pauta de destaque, ainda, é o processo de controle social que deve permear todas as discussões prévias, como a constituição de grupos temporários de trabalho e prestígio a outros instrumentos de controle social, dentre eles: Análise de Impacto Regulatório – AIR, consultas públicas e audiências públicas.

O terceiro capítulo dá visibilidade às ações de capacitação que serão oferecidas pela ANA aos reguladores infranacionais, titulares dos serviços e sociedade civil. A Lei criou mecanismos de difusão e capacitação para as normas de referência,

encarregando o regulador federal de promover cursos e metodologias didáticas e acessíveis para apresentação dos temas regulatórios delegados. O propósito é capacitar técnicos e sociedade para o debate qualificado.

Nesse tópico, destacamos a expertise de décadas da ANA em cursos e capacitações na área de recursos hídricos, o que legitima e fortalece o papel do regulador federal nessa nova empreitada.

Dando início às atividades, a Agenda de Capacitações da ANA inseriu a temática “regulação do saneamento” em seu calendário, proporcionando visibilidade às suas propostas e criando expectativas para o início e desenvolvimento dos cursos. Nesse sentido, esta pesquisa destaca o papel relevante da difusão de conhecimentos como instrumento de orientação para a discussão prévia das normas e, também, a importância dos cursos e eventos para tornar conhecidas as normas de referência.

Foram trazidas, ainda, algumas breves sugestões para um processo de capacitações efetivas dos reguladores e da sociedade civil, além do destaque para a preocupação da ausência de universalização da regulação, que pode ser contornada com adequado processo de difusão e esclarecimentos da Lei.

O quarto e último capítulo apresenta reflexões teóricas e sugestões para o processo de acompanhamento e fiscalização das normas de referência. São pautadas as discussões acerca da relevância da norma de referência na indução da política pública de universalização dos serviços públicos de saneamento básico e o seu papel protagonista nas estratégias de segurança jurídica e previsibilidade.

São destacadas críticas ao modelo meramente coercitivo (comando e controle) e expostas as expectativas por um modelo de diretrizes que induza a uniformidade regulatória através do consensualismo e, se preciso, por adequação mediante acordos administrativos. As sugestões caminham no sentido contrário ao mero processo burocrático de penalização àqueles entes reguladores que não aderem às diretrizes emanadas pelo regulador federal. É necessário criar um espaço dialógico para construção de uma regulação mais aderente às práticas setoriais, o que não se faz com a mera operacionalização de penalidades.

A indução da adequação da regulação às diretrizes das normas de referência através de incentivos econômicos (teoria do *spending power*) volta a ser analisada no acompanhamento e fiscalização das normas de referência. São apresentados argumentos para a sua defesa, porém, expostas as suas limitações, com claro destaque para os problemas decorrentes de interferências exógenas que podem erodir a sua aplicação, como as alterações legislativas.

A pesquisa inova quando, olhando para o cenário futuro da normatização, propõe modelo de progressividade na avaliação de cumprimento da norma e delinea propostas de prazos para a fiscalização do atendimento às regras. Ideias para o rito de fiscalizações e regras claras para a garantia de direito de defesa dos reguladores infracionais estão detalhadas.

São abordados tópicos acerca da regulação por exposição (*sunshine regulation*), que tem por premissa a divulgação ao público de resultados de desempenho dos reguladores, evidenciando as fragilidades e oportunidades de melhorias de cada regulador e permitindo a comparação com os demais, estabelecendo, de forma subjetiva, patamares de referência para a qualidade dos serviços prestados.

Por fim, são apresentadas considerações acerca do processo de reavaliação do ciclo das normas de referência, com o estudo de Análise de Resultado Regulatório – ARR, evidenciando as perspectivas para a consolidação do ciclo virtuoso de criação, capacitação e monitoramento das ações exercidas pela ANA.

A conclusão do estudo caminha para reconhecer que a tarefa delegada à ANA é bastante desafiadora – já que a carência de quadro de pessoal e de recursos orçamentários tende a incrementar dificuldades –, porém tende a ser um marco de segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade para a regulação setorial do saneamento básico no Brasil.



Clique aqui para baixar
o **Sumário Executivo separado**.
Compartilhe!